

07 Décembre 2018

Modélisation du régime fiscal et la formation
dans le secteur minier au Togo

Feuille de Route

Adam Smith
International



Table des matières

1. Introduction.....	4
1.1. Principes directeurs	4
2. Cadre légal	4
2.1. Titres miniers	4
2.1.1. Catégories de substances minérales	4
2.1.2. L'autorisation de prospection.....	5
2.1.3. Permis de recherche	5
2.1.4. Permis d'exploitation	6
2.1.5. Superposition	6
2.1.6. Premier venu, premier servi	7
2.2. Conventions.....	7
2.3. Stabilité.....	7
2.4. Participation de l'Etat	8
2.5. Domiciliation.....	8
2.6. Procédures de contrôle.....	9
2.7. Production minière artisanale et commerce de l'or	9
3. Cadre fiscal.....	11
3.1. Résumé des impôts et taxes.....	11
3.2. Principes directeurs	14
3.3. Recommandations	14
3.3.1. Frais d'instruction du dossier et Droits Fixes	14
3.3.2. Redevances Superficiaries.....	14
3.3.3. Redevance Minière et Taxe d'Exportation.....	16
3.3.4. Taxe sur la commercialisation de pierres et de substances précieuses	17
3.4. Exonérations d'impôts.....	17
3.4.1. TVA	18
3.4.2. Pénalités aux infractions minières	18
3.4.3. Renforcement des capacités des agents de l'OTR et la DGMG.....	18
3.4.4. Fonds de développement minier	18
Recommandation 2.9 : Que l'opérationnalisation du fonds de développement minier soit considérée dans le cadre d'une réforme du code minier.	18
4. Collecte et dissémination de données	19
4.1. Situation actuelle.....	19
4.2. Principes directeurs	19
4.3. Recommandations	20
4.3.1. Collecte de données sur la production, les livraisons, les ventes et exportations	20
4.3.2. Collecte des données sur les coûts d'exploitation, l'emploi et les achats	20
4.3.3. Collecte des données sur la gestion de l'environnement et des questions sociales.....	20
4.3.4. Organisation et vérification	20
4.3.5. Publication et dissémination des données.....	21

Abréviations

ANGE	Agence Nationale de Gestion de l'Environnement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
DGMG	Direction Générale des Mines et de la Géologie
CDDI	Commissariat des Douanes et Droits Indirects
CI	Commissariat des Impôts
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DGTLS	Direction Générale du Travail et des Lois Sociales
DLM	Direction du Laboratoire des Mines
INSEED	Institut National de la Statistique et des Études Économiques et Démographiques
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
IFG-TG	International Fertilizers Group -TOGO
MME	Ministère des Mines et de l'Énergie
OTP	Office Togolais des Phosphates
OTR	Office Togolais des Recettes
PDGM	Projet de Développement et de Gouvernance Minière
SNPT	Société Nouvelle des Phosphates du Togo
TdE	Togolaise des Eaux
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

1. Introduction

L'objectif du présent rapport, le Feuille de Route, qui constitue un livrable dans le programme de travail du projet « Modélisation du régime fiscal et la formation dans le secteur minier au Togo », est de présenter les arguments et les raisons pour réformer le régime fiscal et légal du secteur minier et de proposer des mesures qui peuvent aider à augmenter la contribution du secteur au développement économique et social du Togo. L'analyse est basée sur l'état des lieux présenté dans un autre rapport et sur l'étude de cas qui a comparé le régime légal et fiscal du Togo avec ceux du Burkina Faso et du Ghana. Nous nous sommes aussi appuyés sur l'analyse du Rapport d'évaluation du SCM (Ministère des Mines et de l'Energie 2017) ainsi que sur celle du rapport sur la politique minière du Togo (Ministère des Mines et de l'Energie 2012).

1.1. Principes directeurs

Les propositions faites dans ce rapport sont motivées par les objectifs de 1) simplifier les régimes légaux et fiscaux afin de rendre la réglementation plus efficace et moins onéreuse, et de 2) adapter la réglementation aux besoins du Togo, en prenant compte de l'importance relative du secteur minier dans l'économie du pays ainsi que la composition du secteur.

En ce qui concerne la simplification, le secteur minier au Togo fait l'objet d'une multitude de règles, dont quelques-unes sont spécifiques pour le secteur et d'autres sont générales. Le Togo est loin d'être l'unique pays à se trouver dans cette situation, mais le fait que d'autres pays souffrent d'un excès de régulation n'est pas une raison de ne pas essayer de rendre la réglementation plus simple et moins lourde pour l'industrie et les administrations. Dans le présent contexte, les règles générales ne font pas partie de l'analyse et des propositions, qui visent surtout la réglementation du secteur minier. Le but est de réduire le nombre de règles, les rendre plus faciles à appliquer et réduire les ambiguïtés.

Chaque pays est différent et leurs secteurs miniers sont plus ou moins importants et composés de différents types d'opérations. Il est nécessaire que la réglementation soit bien adaptée aux circonstances, aux capacités et aux besoins du pays. Les propositions suivantes visent à être adaptées aux besoins du Togo. En particulier, les recommandations tiennent compte du fait que:

1. La superficie du Togo est assez réduite et la probabilité de trouver de très grands gisements minéraux est faible ;
2. Il est donc relativement plus important pour le Togo d'avoir un cadre légal et fiscal adapté à une grande industrie minière orientée vers l'exportation ;
3. Il est toutefois souhaitable, étant donné les capacités financières et techniques limitées du pays, que les investisseurs étrangers soient amenés à investir dans l'exploration et la production minière.

Au-delà de la simplification et de l'adaptation, un troisième objectif, qui doit influencer chaque proposition, est la transparence. Les règles bien adaptées aux besoins du pays doivent aussi être bien comprises et les raisons des actions administratives basées sur les règles doivent être claires et évidentes.

2. Cadre légal

Comme l'a montré l'étude de cas, le cadre légal du secteur minier du Togo n'est pas radicalement différent de ceux de ses voisins. Il est cependant évident que le Togo a pris du retard par rapport aux autres pays sur quelques points.

2.1. Titres miniers

2.1.1. Catégories de substances minérales

En ce qui concerne le périmètre de la réglementation, le code minier togolais définit *six catégories de substances minérales* : Les matériaux de construction, les minéraux industriels, les métaux ferreux et non-ferreux non-précieux, les métaux précieux, les pierres précieuses et semi-précieuses et les substances minérales stratégiques (Article 4bis). Cependant, à l'exception des matériaux de construction pour lesquels il existe certains règlements particuliers, ces catégories ne sont utilisées dans le code que pour déterminer les redevances minières. Ainsi, d'autres catégories sont introduites (« autres substances minérales ») et une des catégories est divisée en deux (le phosphate est soumis à un autre taux de redevance que les autres minéraux industriels). Le Burkina Faso et le Ghana utilisent deux catégories sans pour autant que leur législation semble moins efficace. Nous traitons des redevances dans la section sur le cadre fiscal. Comme il ne semble exister aucune autre justification pour le grand nombre de catégories, et dans un intérêt de simplification, nous recommandons que le code togolais soit changé afin de réduire le nombre de catégories de substances minérales.

Recommandation 1.1 : Que les substances minérales soient divisées en seulement deux catégories : une pour les substances à haute valeur, pour la plupart destinées à l'exportation (les métaux, le phosphate et les pierres précieuses) et l'autre pour les substances de développement, destinées principalement au marché national (calcaire, gravier, sable, pierre de construction).

2.1.2. L'autorisation de prospection

Actuellement, *l'autorisation de prospection* est limitée à deux ans pour une surface de 1000 km². Aucune raison ne justifie cette limitation dans le temps et dans l'espace dans le code. L'autorisation est non-exclusive et plusieurs prospecteurs peuvent donc poursuivre leurs activités dans une même localité en même temps. L'autorisation ne donne pas non plus de droits vis-à-vis d'autres intérêts. Dans la mesure où l'intéressé paie les frais annuels, il n'y a aucune raison de l'empêcher de continuer ses prospections durant le temps qui lui paraît nécessaire et sur une surface non limitée. Cela faciliterait le travail des prospecteurs et de l'administration et réduirait le temps nécessaire pour l'octroi de l'autorisation.

Recommandation 1.2 : Que les limitations de l'autorisation de prospection à deux ans et à 1000 km² soient supprimées.

2.1.3. Permis de recherche

Le *permis de recherche* est accordé pour une durée de trois ans. Il peut être renouvelé deux fois, chaque fois pour une durée de deux ans. A chaque renouvellement le titulaire doit renoncer à la moitié de la superficie alors couverte (Articles 14 et 15 du code minier).

Il est généralement reconnu que la durée entre une première découverte et le début des travaux sur une mine peut être très longue. Les données représentatives ne sont disponibles que pour les mines d'or, qui prennent souvent relativement peu de temps à mettre en marche. Or, même pour ces mines, le temps nécessaire entre la découverte et la production est généralement d'environ vingt ans, seize ans si des travaux antérieurs sont exclus (SNL Metals & Mining Research, données pour 40 mines d'or entrées en production entre 2010 et 2017). La pratique, dans la plupart des pays, qui limite le temps de validité d'un permis de recherche à moins de dix ans, ne repose donc sur aucune évidence empirique. Le motif pour la limitation dans le temps est évident : l'objectif est d'empêcher les détenteurs de permis de recherche de bloquer des superficies très vastes de toute compétition.

Puisque les travaux de recherche ne sont normalement pas terminés lorsque le permis expire, différents pays ont introduit des mesures variées pour résoudre ce problème, utilisant par exemple des permis extraordinaires (« Retention License » en Tanzanie par exemple) ou un permis particulier valable pendant la période de préparation de l'étude de faisabilité (Lao RDP). Dans le cas du Togo, les activités de développement peuvent être entreprises pendant la validité du permis d'exploitation, ce qui réduit l'ampleur du problème par rapport au pays où la production de substances commerciales doit commencer promptement dès l'obtention du permis. Cependant, il n'est pas du tout exclu que la limite de validité du permis de recherche puisse poser problème dans l'avenir.

Il existe deux moyens très simples de prolonger la validité du permis sans risquer que les détenteurs bloquent de grandes superficies : la renonciation à une partie (la moitié dans le cas du Togo) de la superficie couverte par le permis et les frais annuels qui augmentent avec le temps. Le Togo a utilisé la renonciation, mais il est difficile d'envisager des renoncements au-delà de deux fois. Par contre, il n'y a en principe aucune limite pour les frais. Par exemple, l'Australie de l'Ouest et la Papouasie Nouvelle Guinée ne limitent pas la validité du permis de recherche, mais les frais augmentent jusqu'à environ USD 135 par km² et par an en Australie de l'Ouest et USD 45 par km² en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Plusieurs autres pays, entre autres le Burkina Faso et le Ghana, ont retenu la limite de validité du permis de recherche mais utilisent des frais annuels progressifs, jusqu'à USD 57 par km² au Burkina Faso et USD 238 par km² au Ghana. Il convient de rappeler que les frais (la redevance superficielle) sont de moins de USD 5 par km² par an au Togo.

Plusieurs pays utilisent également des obligations de travail, normalement exprimées en termes de dépenses, qui croissent avec le temps. Ainsi, la dépense minimale en Australie de l'Ouest va de USD 227 par km² la première année à USD 680 dès la huitième année. Les obligations en termes de dépenses minimales sont efficaces pour inciter les détenteurs de titre à travailler mais demandent un bon suivi de la part des autorités. Pour cette raison, il serait probablement préférable dans le cas du Togo de s'appuyer uniquement sur des redevances superficielles croissantes (voir la section sur le cadre fiscal).

Recommandation 1.3 : Que le permis de recherche puisse être renouvelé autant de fois que désiré, et que chaque renouvellement soit associé à une hausse des frais en plus de la renonciation à une partie de la superficie couverte par le permis ou, s'il est considéré utile de maintenir une durée maximale, que la durée du permis de recherche soit de 5 ans et qu'il puisse être renouvelé trois (3) fois avec une hausse des frais en plus de la renonciation de la moitié de la superficie.

2.1.4. Permis d'exploitation

La durée du *permis d'exploitation* est de 20 ans pour une mine à grande échelle et de cinq ans pour une mine à petite échelle. La raison pour cette différence n'est pas claire, même si d'autres pays, comme le Burkina Faso et le Ghana, ont des règles similaires. Si les notions de 'petite' et de 'grande' référaient à la taille de gisement, ces durées seraient éventuellement justifiées. Or, c'est la production annuelle qui est visée. Dans l'absence d'une justification, il vaudrait mieux éliminer la distinction. Cela réduirait peut-être aussi le délai nécessaire pour l'octroi du permis, qui est déjà considéré comme trop long par les entreprises.

Recommandation 1.4 : Que le temps de validité d'un permis d'exploitation à petite échelle soit établi à vingt ans.

2.1.5. Superposition

Bien que cela ne soit pas énoncé explicitement, le Code Minier du Togo permet la *superposition des titres* pour des minéraux différents. Cela peut potentiellement poser problème. Si le détenteur d'un permis d'exploitation doit tolérer les activités d'un autre détenteur de titre sur la même superficie, il est possible qu'il décide de ne pas investir afin d'éviter que le développement soit dérangé ou qu'il se trouve obligé de négocier avec l'autre partie. Même si la DGMG évite d'octroyer des permis pour des superficies où il y a déjà un permis existant, la possibilité que de telles situations se présentent a un effet décourageant sur l'investissement. La vaste majorité des pays miniers évitent ce problème en faisant en sorte qu'un permis de recherche ou d'exploitation soit valide pour toutes les matières minérales qui se trouvent sur la superficie couverte par le permis.

Une solution moins élégante est trouvée dans le code ghanéen qui offre l'option de demander un permis de recherche ou d'exploitation pour toutes les substances minérales existant dans la surface couverte par le permis, ce qui élimine une partie du risque de superposition des droits. Dans le cas où un titre minier pour une autre matière existe déjà sur la surface demandée, le code établit qu'un titre minier ne peut être accordé que si le titulaire du titre existant se voit offert l'occasion d'en demander le droit en premier lieu.

La solution la plus simple semble préférable dans le cas du Togo.

Recommandation 1.5 : Que le permis de recherche et le permis d'exploitation soient validés pour toutes les substances minérales se trouvant sur la superficie couverte par le permis.

2.1.6. Premier venu, premier servi

Le principe « *premier venu, premier servi* » pour l'octroi de permis de recherche n'est pas observé dans le code du Togo, et cela risque de freiner les investissements dans la recherche. Les sociétés minières préfèrent évidemment ne pas risquer qu'une demande d'un permis de recherche soit refusée et attribuée à quelqu'un d'autre dont la demande a été faite plus tard. Une telle situation ouvre la voie aux pratiques arbitraires ou à la corruption. Même si dans la pratique les autorités respectent les intérêts de celui qui a déposé sa demande de permis en premier, il serait plus rassurant si le principe était explicitement reconnu. Le code du Ghana, par exemple, comme la plupart des codes des pays à vocation minière, donne priorité au premier venu.

Recommandation 1.6 : Que le principe 'premier venu, premier servi' pour l'octroi des permis de recherche soit inscrit au code minier du Togo.

2.2. Conventions

Au Togo, l'Etat peut signer des *conventions* d'investissement qui « fixent les garanties et autres conditions notamment économiques, financières, fiscales, juridiques et sociales attachées aux activités minières » (Article 8 du Code Minier). Il n'existe pas de convention modèle et comme le Togo n'a pas encore suivi la recommandation du standard de l'ITIE de publier les contrats et les conventions, le contenu des conventions existantes est inconnu. On peut seulement retenir de l'article 47 qu'une convention d'investissement peut remplacer le régime économique et fiscal applicable par un accord de partage de production ou autre, ce qui reste assez vague pour l'utilisateur du code minier ou le potentiel investisseur.

Plusieurs pays – bien que leur nombre soit en déclin - utilisent des conventions ou des contrats, même si toute expérience montre que cette pratique dérogatoire du code minier est peu avantageuse pour l'Etat, qu'elle est discriminatoire entre les différents investisseurs et qu'elle pose des risques pour la lutte contre la corruption. L'argument traditionnel en faveur des conventions est qu'elles donnent la flexibilité nécessaire pour conclure des contrats favorables au gouvernement et aux investisseurs, c'est-à-dire qu'elles éliminent les rigidités existantes dans le code minier en faveur de la souplesse et des solutions pragmatiques. Malheureusement, toute expérience montre que la flexibilité agit plutôt en faveur des investisseurs et très peu en faveur des gouvernements. Il est vrai que les conventions donnent aux investisseurs des assurances qui peuvent être nécessaires dans des pays avec une expérience limitée des projets miniers à grande échelle. En particulier, les conventions donnent normalement le droit aux investisseurs de se tourner vers l'arbitrage international en cas de contentieux. Cependant, une clause de stabilité dans le code minier (voir la recommandation suivante) assortie à la possibilité de porter un contentieux devant un tribunal d'arbitrage (comme le Centre International pour le Règlement des Différends Relatifs aux Investissements) devrait être satisfaisante de ce point de vue.

Une autre possibilité est de réserver les conventions aux investissements les plus importants : Au Ghana, le gouvernement peut conclure un accord de développement si l'investissement proposé est supérieur à 500 millions de dollars. L'accord de développement peut, entre autres, contenir des provisions concernant les conditions de stabilité, la gestion de l'environnement et le règlement de conflits. L'accord doit être approuvé par le parlement. Les accords ne sont pas publiés.

Si toutefois il est considéré nécessaire de garder les conventions, il est recommandé de préparer une convention modèle et de limiter les déviations de celle-ci au minimum. Une convention modèle a aussi l'avantage de permettre aux investisseurs de savoir à quelles conditions s'attendre.

Recommandation 1.7 : Que la pratique de conventions soit abolie, ou, qu'une convention modèle soit préparée et suivie avec un minimum de variations ; que toutes les conventions soient rendues publiques.

2.3. Stabilité

Des clauses de stabilité, qui gèlent certaines conditions d'investissement pour une durée déterminée, sont très communes dans les codes miniers récents et dans les conventions ou contrats d'investissement. Comme les

investissements miniers ont normalement une durée de vie très longue et comme les investisseurs ne peuvent s'attendre à récupérer leur argent qu'après plusieurs années, ils souhaitent s'assurer que le gouvernement ne change pas le cadre légal ou fiscal en cours de projet. L'existence d'une telle clause rassure aussi les institutions financières, ce qui en conséquence facilite l'obtention de financements pour l'investissement.

Au Burkina Faso, la stabilisation du régime fiscal et douanier est garantie pendant la période de validité du permis ou de l'autorisation, ce qui est assez long, surtout lorsque la tendance émergente dans plusieurs pays est d'une durée de stabilité plus courte. Au Ghana, le gouvernement peut conclure un accord de stabilité avec le détenteur d'un permis d'exploitation d'une durée maximale de quinze ans.

Il existe des variations considérables quant au contenu des clauses de stabilité. Alors que dans certaines juridictions tout changement de lois est couvert par la clause de stabilité, il y a une tendance plus récente de limiter l'étendue des clauses aux conditions fiscales. En ce qui concerne la durée, il est souvent considéré aujourd'hui qu'il suffit de donner une garantie de stabilité jusqu'au remboursement final des prêts.

La stabilité n'est pas mentionnée dans le code minier du Togo. Il est à supposer que les conventions donnent des garanties sur ce sujet. Cependant, l'inclusion d'une garantie de stabilité, limitée dans le temps à une durée de sept ans, par exemple, et couvrant uniquement des conditions fiscales, dans le code minier pourrait rassurer les investisseurs, surtout si la pratique de conclure des conventions serait abandonnée.

Recommandation 1.8 : Que l'inclusion d'une clause de stabilité d'une durée appropriée dans le code minier soit considérée.

2.4. Participation de l'Etat

Comme dans la plupart des pays membres de l'UEMOA, la loi togolaise donne à l'Etat le droit de prendre une participation gratuite de 10 pourcents du capital de l'investissement. Une participation supplémentaire, payante cette fois-ci, au bénéfice du gouvernement ou du secteur privé togolais peut atteindre 20 pourcents.

La disposition laisse planer le doute quant aux futurs droits de l'Etat en cas de participation supplémentaire, ce qui ne présage rien de rassurant pour les investisseurs. De plus, l'objectif de la participation de l'Etat n'est nulle part expliqué. Si l'objectif est d'augmenter les revenus de l'Etat, il existe des moyens plus efficaces—une retenue à la source d'une partie des dividendes serait tout aussi rémunératrice en termes de revenus qu'une participation directe. Il convient de mentionner que l'Etat ne reçoit de dividendes que d'une seule société (WACEM). Si le but est d'influencer les décisions de l'entreprise, ce n'est pas 10 ou 20 pourcents des actions qui donneraient une vraie influence. De surcroît, le fait que l'Etat soit actionnaire peut donner lieu aux conflits d'intérêt, et semer le doute quant à l'exercice impartial de ses fonctions de surveillance et de l'application des règlements.

Recommandation 1.9 : Clarifier les objectifs de la participation de l'Etat.

2.5. Domiciliation

Au Burkina Faso, tout titulaire d'un titre minier ou tout bénéficiaire d'une autorisation qui ne réside pas au Burkina Faso est tenu d'y faire élection de domicile et d'y avoir un représentant dont il fait connaître l'identité et les qualifications à l'Administration des mines. Pour chaque permis d'exploitation, il faut constituer une personne morale de droit burkinabè ayant son siège social au Burkina Faso. Au Ghana, seules les personnes morales fondées sous la législation ghanéenne et domiciliées au pays ont le droit de posséder des droits et des titres miniers. Le Code Minier du Togo ne contient pas de règlement sur ce point. L'obligation d'élection de domicile au Togo pour tout demandeur de titre minier permettrait à l'administration d'avoir un interlocuteur (grâce à son adresse communiquée à l'administration) joignable légalement et plus particulièrement quand il s'agit de mises en demeures.

Recommandation 1.10 : Introduire l'obligation d'élection de domicile au Togo pour tout demandeur de titre minier.

2.6. Procédures de contrôle

A juger des entretiens que nous avons eu avec le personnel de la DGMG, il y a au moins deux problèmes au niveau du contrôle des opérations minières : le manque de ressources humaines et l'absence d'attribution explicite qui résulte du fait que les règlements détaillés n'ont pas été préparés.

Dans l'hypothèse que des règlements seront formulés et introduits, la question se pose sur le contenu de ces règlements. Le Ghana a introduit un système ambitieux et détaillé afin d'assurer que les sociétés rapportent tous les aspects de leurs activités aux autorités. Le règlement (Minerals and Mining (General) Regulations, 2012) contient des formulaires très détaillés qui doivent être remplis par les détenteurs des titres ainsi que par ceux qui font du commerce avec des substances minérales, surtout avec de l'or. Nous ne savons évidemment pas si ces informations sont pleinement suivies et vérifiées, mais il est certain que la réglementation fournit des outils à l'administration pour un bon suivi de la production et du commerce des minerais et il est possible qu'elle puisse servir de modèle pour le Togo. L'avantage est effectivement que la réglementation fournit un cadre très bien défini et détaillé au niveau de la forme et du fond, ce qui facilite les vérifications.

Recommandation 1.11 : Introduire une réglementation détaillée sur les rapports à fournir par les détenteurs des titres miniers en prenant comme modèle la réglementation ghanéenne.

2.7. Production minière artisanale et commerce de l'or

Le nombre d'orpailleurs et d'autres mineurs à petite échelle est très limité au Togo. La plupart de nos interlocuteurs ont considéré que les orpailleurs ne produisent pas d'or en quantités significatives. Cependant, selon le Rapport d'évaluation du SCM (Ministère des Mines et de l'Energie, 2017), il existe 52 sites d'exploitation pour l'or et 20 pour l'or et le diamant. Selon ce rapport, l'administration ne dispose pas de chiffres sur la production minière réalisée au niveau des sites d'exploitations artisanales. Il existe pourtant un autre rapport produit dans le cadre du PDGM, qui ne nous a pas été communiqué mais qui est cité dans le rapport de conciliation de l'ITIE pour l'année 2015 (ITIE 2017). D'après ce rapport, qui s'intitule « Audit Détaillé de l'Exploitation Minière Artisanale et à Petite Echelle (EMAPE) au Togo », la quantité produite d'or pour l'année 2015 s'élèverait à 6 kg. Il convient de souligner qu'il s'agit de données établies à partir d'estimations et non de données réelles. Or, les exportations de l'or la même année étaient effectivement d'environ 15 tonnes. Cette différence significative entre les exportations et la production peut être expliquée par le fait que la grande majorité des volumes exportés proviennent des pays limitrophes et ne sont pas produits au Togo. Un rapport d'une ONG suisse, Berne Declaration (qui a depuis changé son nom pour Public Eye), a publié un rapport en 2015 contenant tous les détails sur ce commerce (Berne Declaration 2015). La Berne Declaration critique en particulier les sociétés suisses, qui importent l'or du Togo pour le raffiner, d'être complices de travail d'enfants mineurs au Burkina Faso. Elle note que l'or est produit clandestinement au Burkina Faso et qu'il n'y a donc aucun contrôle par les autorités. En conséquence, des pratiques illégales comme le travail des enfants ne sont pas sanctionnées. Le rapport a reçu beaucoup d'attention en Suisse et les sociétés suisses concernées se sont vu obligées de veiller de plus près aux pratiques de ses fournisseurs d'or brut. Depuis, les sociétés suisses ont cessé d'importer de l'or du Togo.

D'autres circonstances touchant aux exportations d'or soulèvent des questions. En l'occurrence, il n'existe que deux sociétés qui ont la permission de faire le commerce d'or au Togo, Wafex et Soltrans, toutes les deux appartenant aux intérêts libanais. La concurrence est donc très limitée, probablement au détriment des orpailleurs qui ne disposent que de deux clients potentiels. Le rapport de l'ITIE (ITIE 2015) expose la valeur des exportations d'or en 2014 comme étant de 20,7 milliards francs CFA, soit équivalent à USD 38,4 millions au taux de change de l'époque. Or, la CNUCED (UNCTADstat) portent ces mêmes exportations à USD 291,5 millions, soit quasiment huit fois plus. Comme l'identifie l'ITIE dans son rapport, cette différence est causée par le fait que la valeur rapportée par l'ITIE est celle qui sert de base pour la taxe d'exportation (4,5 % de la valeur). Pour le calcul de cette taxe, le prix de l'or est un prix mercatoriale, établi par les autorités togolaises par l'arrêté interministériel N°20/MME/MEF/MCPSP/2010 à 1,000 FCFA par gramme. Il n'est pas évident de comprendre

pour quelle raison un prix mercuriale est utilisé au lieu du prix réel, surtout pour un produit dont le prix international est très bien connu et facile d'accès.¹

Le Togo n'a évidemment aucun intérêt à faciliter la production illicite d'or au Burkina Faso. Il semble en outre évident que les orpailleurs au Togo méritent une protection légale et l'appui des services de l'Etat afin d'assurer que leurs activités soient en accord avec de bonnes pratiques sociales et environnementales. Il y a donc de bonnes raisons de réglementer un peu plus rigoureusement le commerce de l'or. Deux aspects sont pertinents : les procédures et la documentation des achats d'or d'un côté, le niveau et la méthode de calcul de la taxe d'exportation de l'autre. Le deuxième aspect sera traité dans le chapitre 3 de ce rapport, dans le cadre fiscal.

En ce qui concerne le premier aspect, l'objectif devrait être de faciliter la régularisation des orpailleurs. Deux solutions alternatives sont possibles : Soit l'Etat pourrait être le seul acheteur d'or. C'est le cas en Ethiopie, parmi d'autre pays, où l'orpaillage est bien régulé et où le commerce illicite est négligeable. Soit les comptoirs d'or pourraient être soumis à une obligation de documenter l'origine de tout l'or qu'ils achètent, éventuellement aussi être forcé à refuser l'achat si le vendeur s'avère incapable de montrer une autorisation artisanale ou un permis d'exploitation. L'article 46 du code minier dispose que « L'autorisation de commercialisation pourra préciser l'endroit où le détenteur est autorisé à acheter, détenir ou traiter des substances minérales et pourra également préciser les conditions de conduite des activités de commercialisation ».

La deuxième solution semble plus facile à introduire et demande moins de ressources que la première. Il serait aussi utile de réfléchir sur les possibilités d'accroître la concurrence entre les comptoirs d'or en incitant les entreprises à entrer sur ce marché.

Recommandation 1.12 : Introduire une réglementation pour les comptoirs d'or, les obligeant à documenter l'origine de leurs achats et l'identité de tout vendeur, possiblement aussi les obligeant à acheter de l'or ne provenant que de vendeurs détenant une autorisation artisanale ou un permis d'exploitation et ayant payé tous frais et redevances.

¹ Il est intéressant de noter que dans les statistiques des Nations Unies, UN Comtrade, les exportations de l'or du Togo sont bien identifiées comme des réexportations, mais sont évaluées au prix mercuriale, la valeur des exportations étant rapportée comme étant de 26,5 millions de dollars en 2015 et 24,7 millions en 2016 (UN Comtrade).

3. Cadre fiscal

3.1. Résumé des impôts et taxes

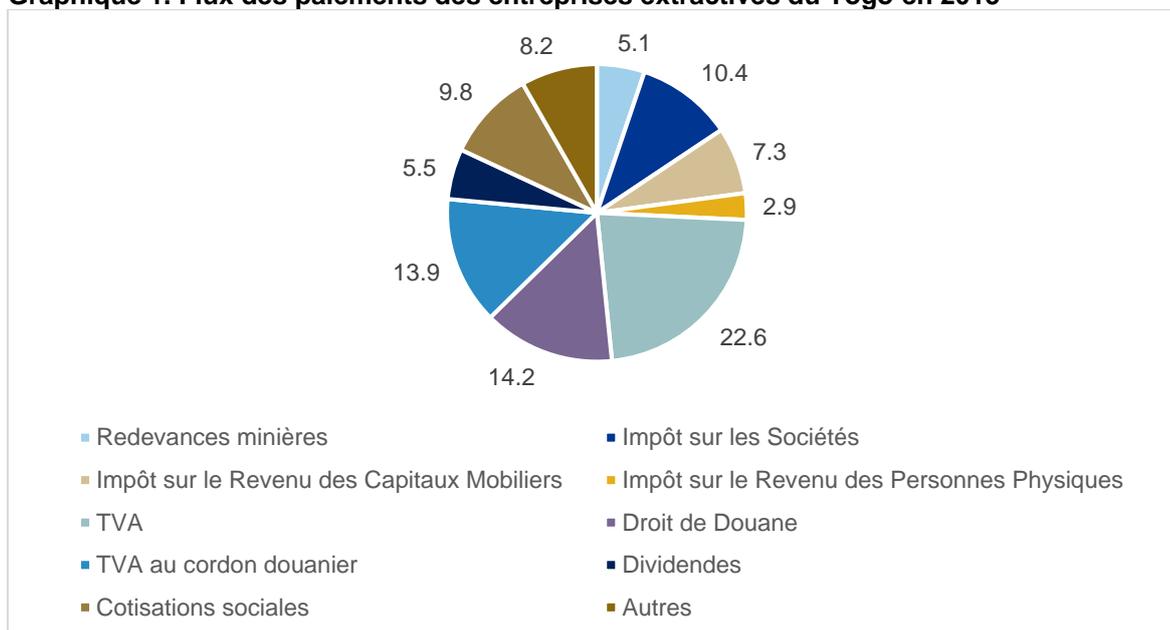
Le rapport ITIE 2014 inclut les taxes et les droits (flux de paiements) suivants dans son analyse :

Paiement	Administration
1.1 Frais d'instruction du dossier	DGMG
1.2 Droits Fixes	DGMG
1.3 Redevances Superficiaries	DGMG
1.4 Redevances Minières (Royalties)	DGMG
1.5 Pénalités aux infractions minières	DGMG
2.1 Impôt sur les Sociétés (IS)	CI
2.2 Impôt sur le Revenu des Capitaux Mobiliers (IRCM)	CI
2.3 Impôt Minimum Forfaitaire (IMF)	CI
2.4 Taxe professionnelle (TP)	CI
2.5 Taxes Foncières (TF)	CI
2.6 Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques IRPP/IRTS	CI
2.7 Taxes sur Salaires (TS)	CI
2.8 Taxes Complémentaires sur Salaire (TCS)	CI
2.9 Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)	CI
2.10 Retenue sur prestation de services (RSPS)	CI
2.11 Retenue sur loyer (RSL)	CI
2.12 Taxe sur la Fabrication et la commercialisation des boissons	CI
2.13 Taxe d'enlèvement d'ordure (TEO)	CI
2.14 Taxe professionnelle unique (TPU)	CI
2.15 Redressements fiscaux et pénalités payés au CI	CI
3.1 Droit de Douane (DD-RS-PCS-PC-RI et autres)	CDDI
3.2 Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) au cordon douanier	CDDI
3.3 Taxe sur la commercialisation des pierres et substances précieuses	CDDI
3.4 Pénalités douanières	CDDI
4.1 Dividendes	DGTCP
4.2 Avances sur dividendes	DGTCP
5.1 Taxe sur la délivrance de conformité environnementale	ANGE
5.2 Certificat de régularisation environnementale	ANGE
6.1 Taxes d'autorisation d'embauche	DGTLS
6.2 Frais d'attestation de paiement de créance de salaire	DGTLS
6.3 Frais d'étude et de visa des règlements intérieurs	DGTLS
6.4 Taxes de visa des contrats des étrangers	DGTLS

Paiement	Administration
6.5 Frais de certification de la qualité de documents	DGTLS
6.6 Taxe de visa des contrats d'apprentissage	DGTLS
7.1 Taxe de prélèvement d'eau dans la nappe	TdE
8.1 Cotisations sociales	CNSS
9.1 Paiements directs aux communes et aux préfectures	Communes/ Préfectures
10.1 Autres paiements significatifs versés à l'Etat > 5 millions de FCFA	Autres

Le graphique 1 montre la distribution entre les différents flux de paiements du secteur extractif et donne un aperçu de l'importance des paiements du point de vue des sociétés contribuables. Les impôts indirects (TVA, droit de douane) comptent pour une grande portion des flux. Or, certains impôts sont plus pertinents que d'autres pour l'analyse du cadre fiscal du secteur minier (il est à noter que les chiffres incluent aussi les entreprises productrices d'eau potable). Le niveau de l'impôt sur les bénéfices, par exemple, ne devrait pas être déterminé par les intérêts du secteur minier. Il faut également tenir en compte que le secteur minier ne représente que 2,3 % des revenus de l'Etat.

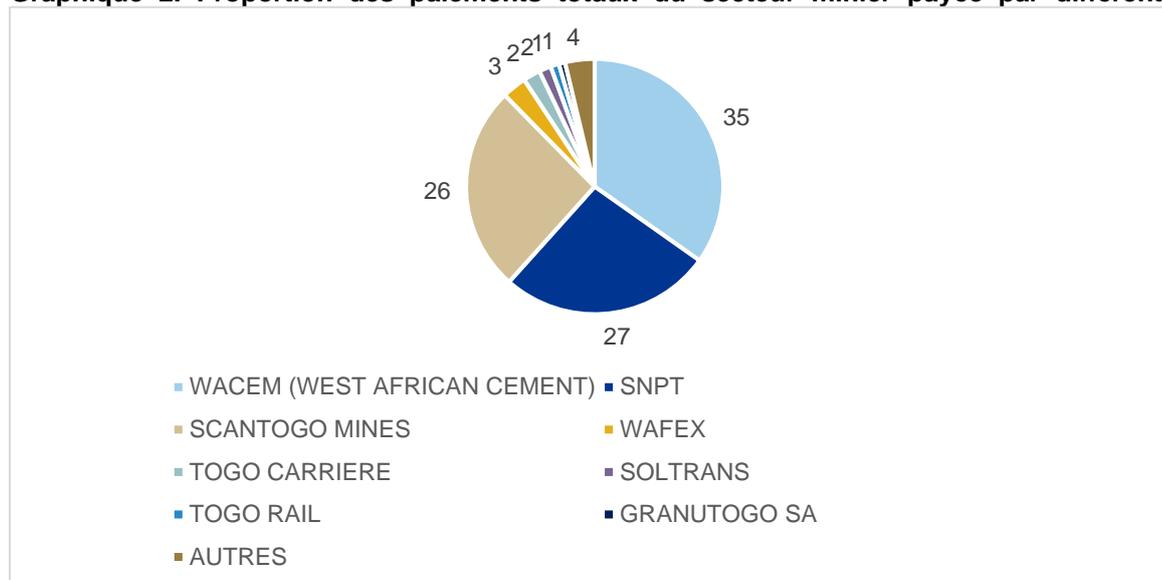
Graphique 1. Flux des paiements des entreprises extractives du Togo en 2015



Source : ITIE (2017)

Il est aussi important de noter que la quasi-totalité des paiements vient d'un petit nombre d'entreprises : 96 % des paiements provient de huit sociétés et 88 % de seulement trois sociétés : WACEM, SNPT et SCANTOGO. Le graphique 2 illustre les portions de paiements totaux du secteur minier (hors sociétés d'eau) payées par différents contribuables.

Graphique 2. Proportion des paiements totaux du secteur minier payée par différentes sociétés



Source : ITIE (2017)

Le tableau 1 montre la distribution entre certains types de taxe et d'impôt pour ces huit sociétés. Les taxes sur les personnes physiques et sur les salaires n'ont pas été retenues, ni les cotisations sociales ni un certain nombre de « petites taxes ». L'idée est d'inclure uniquement les taxes et les impôts normalement pris en compte dans les analyses des régimes fiscaux miniers.

Tableau 1. Sélection de taxes et d'impôts payés par les plus grands contribuables du secteur minier togolais en 2015 en millions de francs CFA

	Redevances minières	Redevances superficielles	Impôt sur les Sociétés	Droit de Douane	TVA	TVA au cordon douanier	Dividendes	Total
SCANTOGO	165	3	0	356	3,107	0	0	3,630
SNPT	0	0	925	1,435	0	2035	0	4,396
WACEM	668	4	758	25	243	3	963	2,663
SOLTRANS	0	0	2	238	0	0	0	240
WAFEX	0	0	23	473	0	1	0	498
GRANUTOGO	13	0	0	22	27	0	0	62
TOGO CARRIERE	21	0	106	40	0	61	0	228
TOGO RAIL	1	0	0	50	9	67	0	127
	867	8	1,814	2,639	3,386	2,167	963	11,843

Sources : Calculé par l'auteur sur la base d'ITIE (2017)

Quatre conclusions s'imposent à partir du tableau :

1. La plus grande partie des revenus de l'Etat du secteur minier provient des impôts indirects (TVA, droit de douane).
2. L'impôt sur les sociétés est payé par la plupart des sociétés mais n'est significatif que pour deux d'entre elles.
3. Les revenus de redevances sont très modestes et si WACEM n'est pas incluse ils auraient été tout à fait négligeables.

4. Les dividendes proviennent de seulement une société, WACEM.

Ces proportions d'importance et ces ordres de grandeur seront utiles à retenir dans la discussion des recommandations à suivre. Cette discussion sera focalisée sur les impôts et les taxes inclus dans le tableau 1 et sur les autres taxes exclusives au secteur minier.

3.2. Principes directeurs

Les principes directeurs pour les recommandations sont :

1. Elimination des taxes et des frais si possible
2. Simplification administrative
3. Réduction du besoin de contrôles
4. Maintenir au moins au même niveau les revenus de l'Etat
5. Transparence et crédibilité
6. Définition claire des attributions et des responsabilités

3.3. Recommandations

3.3.1. Frais d'instruction du dossier et Droits Fixes

Les revenus de ces deux frais sont minimes. Les 21 sociétés incluses dans le périmètre de l'ITIE ont payé un total de 10,7 millions francs CFA en 2015. Comme les deux frais sont fixes, il n'est pas évident de savoir quelle raison empêcherait ces derniers d'être remplacés par une seule taxe qui servirait à couvrir les frais de dossier. Cette taxe doit être établie à un niveau qui ne pénalise pas trop les investisseurs dont les dossiers ne seront pas acceptés. Les conséquences seraient l'élimination d'un type de frais et moins de travail pour la DGMM et pour les demandeurs de permis.

Recommandation 2.1 : Remplacer les frais d'instruction du dossier et les droits

3.3.2. Redevances Superficiaires

Les redevances superficielles sont également une source de revenus modeste pour l'Etat avec 19 millions francs CFA en paiements des 21 sociétés mentionnées ci-dessus. Cependant, comme noté dans notre étude de cas, d'autres pays appliquent des taux bien supérieurs, ce qui montre possiblement que l'Etat togolais est passé à côté d'une source de revenus importante. Le tableau 2 montre les différences entre le Togo d'un côté et ses voisins de l'autre. Pour les permis de recherche, par exemple, le Burkina Faso et le Ghana utilisent des frais annuels progressifs qui sont jusqu'à 40 fois plus élevés au Burkina Faso et 50 fois plus élevés au Ghana qu'au Togo. Les redevances pour les permis d'exploitation sont plus de 100 fois plus élevées au Burkina Faso qu'au Togo. Il est important de noter que les redevances proportionnelles sont aussi plus élevées dans les deux autres pays qu'au Togo.

Tableau 2. Redevances superficielles, USD par km²

	Redevances superficielles Permis de reconnaissance et recherche, USD/km²/an	Redevances superficielles Permis d'exploitation, USD/km²/an²
Burkina Faso	Permis de recherche : Substances de mines : 19 (an 1-3), 38 (an 4-6), 57 (an 7-9), 188 (renouvellement exceptionnel)	Substances de carrière, industrielles : 18842 Substances de mines, industrielles : 14131 (an 1-5), 18842 (an 6-10), 28262 (an 11-)
Ghana	Reconnaissance : 76 (an 1), 95 (an 2) Recherche : 152 (an 1-2) 238 (an 4-6)	3333 (an 1 et 2), 4762 (an 3-30)
Togo	Autorisation de prospection 0,94 Permis de recherche 4,71	Matériaux de construction : 188, pour artisanale 9 Autres : Petite échelle : 141 Grande échelle : 283 Artisanale : 19

Sources : Burkina Faso: Décret 2017-0023; Ghana : Awua, 2016, Oxford Business Group, 2016, Seeking Alpha, 2016; Togo: Loi N° 96-004/PR Portant code minier de la République Togolaise et Loi N° 2003-012 Modifiant et complétant la Loi N° 96-004/PR Portant code minier de la République Togolaise.

Il semble qu'il serait possible d'augmenter les redevances superficielles au Togo sans introduire de fardeaux fiscaux trop onéreux pour les sociétés minières. De plus, cela permettrait de simplifier le cadre fiscal et de réduire le besoin de contrôles détaillés. En effet, la DGMG manque de ressources humaines pour vérifier correctement les quantités produites par les détenteurs de permis, et seuls les exploiters de sable sont sujets à un contrôle rigoureux. Il serait souhaitable de remplacer la redevance minière par une taxe qui demande moins de ressources pour le contrôle et qui réduise le risque d'évasion fiscale.

Une solution possible serait d'éliminer complètement la redevance minière et d'augmenter considérablement la redevance superficielle.

La redevance superficielle pour les permis de recherche devrait être progressive et croître chaque fois que le permis est renouvelé afin d'inciter les entreprises à ne pas bloquer trop de terrain pendant de longues périodes.

Pour les produits de haute valeur qui sont actuellement exportés – en l'occurrence le phosphate – la redevance minière (que la SNPT ne paie effectivement pas) pourrait être remplacée par une taxe à l'exportation. En principe, les revenus des futures mines ne changeraient pas, mais la SNPT serait tenue à payer la taxe d'exportation.

Pour les produits de gros volume et de basse valeur comme le calcaire, le concassé et les pierres non-précieuses, ainsi que les substances minérales destinées principalement au marché national, la redevance minière serait complètement remplacée par une redevance superficielle plus élevée qu'aujourd'hui. En prenant les paiements actuels comme point de départ, une multiplication des redevances superficielles d'un facteur 100 ou 200 donnerait les résultats présentés dans le tableau 3.

² Au Burkina Faso, les redevances superficielles sont plus basses pour les petites mines, les mines et les carrières semi-mécanisées et les opérations artisanales.

Tableau 3. Effet d'un remplacement de la redevance minière par une redevance superficière augmentée, revenus en millions de francs CFA

	Situation actuelle		Remplacement de la redevance minière par une redevance superficière augmentée	
	Redevances minières	Redevances superficières	100 fois	200 fois
SCANTOGO	164,5	3,0	300	600
SNPT	0,0	0,2	20	40
WACEM	667,8	3,8	380	760
SOLTRANS	0,0	0,0	0	0
WAFEX	0,0	0,0	0	0
GRANUTOGO	12,9	0,2	20	40
TOGO CARRIERE	21,4	0,2	20	40
TOGO RAIL	0,8	0,1	10	20
Total	867,4	7,5	750,0	1500,0

Source : Calculé par l'auteur sur la base d'ITIE (2017)

Les conséquences de ces modifications sur la législation seraient :

- Elimination d'un type de frais pour une grande partie de l'industrie avec une réduction du nombre de paiements et une simplification du calcul de redevance
- Elimination d'une source de contentieux : à présent, la DGMG manque de moyens de faire payer la redevance minière et il n'existe pas de pénalité pour le non-paiement
- Inciter les entreprises à ne pas bloquer de vastes surfaces pendant la phase de recherche
- Inciter les entreprises à ne pas demander l'octroi de permis d'exploitation couvrant plus de terrain que nécessaire.
- Pour le phosphate et les métaux, simplification de contrôles, plus besoin de contrôler les livraisons ou la production mais seulement les exportations, dont le contrôle est en tout cas déjà fait par la douane et qui en outre sera prochainement automatisé, libérant ainsi des ressources de la DGMG pour des contrôles plus complexes visant la sécurité du travail et la gestion environnementale
- Des engrais moins coûteux pour les consommateurs togolais

Recommandation 2.2 : Eliminer la redevance minière, augmenter considérablement la redevance superficière, introduire une taxe sur l'exportation des matières minérales. Ces changements devraient être réalisés sur la base d'une étude qui pourra permettre de déterminer les niveaux de la redevance superficière et la taxe à l'exportation à fixer pour compenser la perte due à la suppression de la redevance minière.

3.3.3. Redevance Minière et Taxe d'Exportation

L'abolition de la redevance minière et son remplacement pour certains produits par une taxe sur l'exportation aurait comme effet de libérer des ressources humaines qui pourraient être déployées pour effectuer des contrôles plus qualifiés. Il serait nécessaire de définir le périmètre de la taxe d'exportation. Il serait probablement inéquitable d'appliquer la taxe à toutes les exportations des produits minéraux. Si le taux de la redevance superficière est choisi afin de maintenir les revenus fiscaux de l'exploitation des carrières de pierres et de sable

sur un niveau souhaitable, une taxe sur les petites quantités de ces produits exportés pourrait être perçue comme injuste et comme un obstacle à la diversification des exportations. Il en suit que la taxe d'exportation devrait être appliquée seulement aux produits qui peuvent supporter la redevance superficielle à son nouveau niveau, ainsi que la taxe d'exportation. La taxe devrait donc être payée uniquement par les exportateurs de produits d'une valeur plus élevée, comme le phosphate, tous les métaux et possiblement certains produits non-métalliques spécialisés comme les argiles. Le champ d'application doit être défini clairement dans un décret d'application. La taxe devrait être imposée à un taux unique où le point de départ serait le taux de la redevance minière actuellement applicable à l'exploitation du phosphate. Elle serait levée par la douane (le CDDI), qui aurait le droit d'inspecter et de surveiller tous les produits au moment du chargement ou du passage à la frontière. Il est important que le CDDI dispose de toutes les autorités et attributions nécessaires pour la vérification des quantités, qualités et prix. Si la compétence sur les marchés minéraux n'est pas située au sein du CDDI, il faut une étroite collaboration entre l'administration possédant cette compétence et le CDDI.

Recommandation 2.3 : Introduire une taxe d'exportation à un taux unique sur toute exportation de phosphate, de métaux et de certains autres produits à définir.

3.3.4. Taxe sur la commercialisation de pierres et de substances précieuses

Les problèmes autour de cette taxe ont déjà été décrits dans la section 2.7. Il semble évident que la façon de lever une taxe sur les exportations d'or devrait être changée. Actuellement, cette taxe est levée par la douane et il n'y a aucune raison de changer cela. Cependant, la taxe – dont le taux pourrait rester inchangé à 4,5 % - doit être levée sur la valeur réelle au lieu de la valeur mercuroiale. Evidemment, comme la redevance minière est actuellement de 3 % sur l'or, la suppression de celle-ci est nécessaire afin de ne pas lever trop d'impôts (4,5%+3 %) sur les producteurs nationaux potentiels. Il faudrait aussi mener une analyse préalable pour trouver le taux à appliquer à la valeur réelle pour ne pas décourager les opérateurs togolais, ce qui causerait un manque à gagner pour l'Etat.

Le prix d'or est facile à établir à partir d'une multitude de sources. La teneur en or des exportations peut également être facilement établie. A présent, tous les exportateurs togolais d'or laissent vérifier la teneur des échantillons par la DLM du DGMG. Il suffirait de rendre obligatoire cette vérification, qui aujourd'hui se fait pour des raisons commerciales. Il pourrait se révéler plus compliqué d'établir un juste prix pour les pierres précieuses. Il serait probablement nécessaire de bâtir la compétence nécessaire au sein des autorités, probablement à la DGMG. Le fait que le Togo ait déjà depuis longtemps pris des dispositions légales nécessaires pour l'application du Processus de Kimberley faciliterait probablement la tâche.

Les conséquences seraient :

- Une possible augmentation des revenus de l'Etat
- Elimination ou réduction du commerce illicite de l'or burkinabé ou ghanéen

Recommandation 2.4 : Lever la taxe sur la commercialisation des pierres et substances précieuses sur la valeur réelle au lieu de la valeur mercuroiale.

3.4. Exonérations d'impôts

Quasiment toutes les sociétés minières d'une certaine taille au Togo profitent d'exonérations d'impôts d'une forme ou d'une autre, soit parce que les exonérations font partie d'une convention d'investissement, soit parce qu'elles sont situées dans les zones franches, ou, dans le cas de la SNPT, par décret particulier.

La plupart des codes miniers modernes n'accordent pas d'exonérations d'impôt. Les distorsions des conditions d'investissement et de production ont été jugées trop sévères, en particulier parce que les entreprises peuvent être incitées à raccourcir le temps d'exploitation ou à donner priorité aux parties des gisements avec une haute teneur en métal, d'une façon qui n'est pas optimale du point de vue de l'utilisation de la ressource minière. Le manque à gagner pour l'Etat peut aussi être considérable. Dans beaucoup de pays, les exonérations ont donc été remplacées par des mesures qui attirent les investissements sans avoir d'impacts déséquilibrés. Par

exemple, la réduction du temps de l'amortissement de l'investissement a pour effet de permettre à l'investisseur de récupérer son investissement et de rembourser ses prêts plus rapidement. Cela laisse les impôts en entières et en conséquence la part de l'Etat sur toute la vie de la mine inchangés.

Recommandation 2.5 : Remplacer l'exonération d'impôt pour les investisseurs miniers par d'autres mesures moins onéreuses pour l'Etat, comme la réduction du temps d'amortissement.

3.4.1. TVA

Actuellement, le système de remboursement de la TVA ne fonctionne pas correctement. Les entreprises sont obligées d'attendre très longtemps pour être remboursées. D'après l'OTR, un système de comptes TVA est en train d'être introduit. Il conviendrait d'accélérer l'introduction de ce système.

Recommandation 2.6 : Introduire avec urgence un système de comptes TVA afin de réduire les délais de remboursement de TVA.

3.4.2. Pénalités aux infractions minières

Les pénalités pour les infractions ne sont pas appliquées de façon systématique, faute de ressources et d'attributions claires.

Recommandation 2.7 : Renforcer l'application des pénalités pour les infractions minières et clarifier l'attribution par décret.

3.4.3. Renforcement des capacités des agents de l'OTR et la DGMG

Actuellement, la compétence en matière de taxation des entreprises minières est faible et dispersée. Il est espéré que la formation qui a fait partie de la présente mission aidera à améliorer la situation en renforçant les capacités des agents de l'OTR et la DGMG.

Recommandation 2.8 : Renforcer les capacités des agents de l'OTR et de la DGMG dans le domaine de taxation des entreprises minières et des prix des transferts.

3.4.4. Fonds de développement minier

La création d'un fonds de développement minier au Togo est déjà prévue, mais le fonds n'a jusqu'ici pas été opérationnalisé. Dans le cadre de la réforme du code minier, une opérationnalisation pourrait être un élément utile.

Recommandation 2.9 : Que l'opérationnalisation du fonds de développement minier soit considérée dans le cadre d'une réforme du code minier.

4. Collecte et dissémination de données

Les recommandations sur la collecte et sur la dissémination des données sont directement liées aux recommandations sur le cadre fiscal, surtout aux recommandations visant à simplifier les procédures fiscales.

4.1. Situation actuelle

La collecte de données sur le secteur minier sert à réaliser plusieurs objectifs :

- **Pour avoir une base pour l'imposition** : Les données sur la production et les exportations de produits minéraux servent à déterminer la base pour les redevances minières mais aussi d'une manière indirecte à vérifier et à contrôler les déclarations de revenus des sociétés. Un bon suivi de la production, des exportations, des prix et des coûts de production peut donc être nécessaire pour la taxation.
- **Pour vérifier que les conditions contenues dans les permis et dans les conventions ainsi que les réglementations sont suivies** : La loi ou les conventions peuvent préciser les conditions quant aux substances exploitées, par exemple si le permis en question est valable pour des métaux ou pour des matériaux de construction. La loi proscrit également certains comportements d'entreprises, par exemple au niveau de la gestion environnementale. Les données collectées permettent de déterminer si la loi, les conditions d'octroi du permis ou de la convention sont observées.
- **Pour fournir une base d'information à la politique minière et industrielle** : Les données fiables et précises sur la production, l'emploi, les prix et les achats servent de base pour définir des mesures politiques ayant pour but de promouvoir la croissance économique et l'industrialisation.
- **Pour informer le public** : Tout débat public doit se servir d'informations fiables et pertinentes. La transparence se manifeste par la publication de données qui permettent au public de s'assurer de la qualité de la gestion des autorités et des entreprises.

Actuellement, les données sont collectées par plusieurs agences. L'OTR (CI) collecte les données par les déclarations des sociétés sur leurs bénéfices et sur leurs déclarations de TVA ; L'OTR (CDDI) collecte des données sur les exportations ; L'INSEED collecte les données nécessaires pour calculer la valeur ajoutée et donc le PIB ; l'ANGE collecte des informations sur l'environnement et d'autres organismes collectent des données sur l'emploi et sur les salaires. Finalement, la DGMG collecte les données sur la production minière. Bien que cette « fragmentation » des responsabilités puisse paraître inefficace, elle peut être le résultat d'une spécialisation nécessaire.

L'introduction prochaine d'un cadastre en ligne offrira des possibilités élargies de systématiser et de publier des données sur le secteur minier. Il sera important de maximiser l'utilisation du cadastre afin de disséminer des informations à cet égard.

4.2. Principes directeurs

Les principes directeurs pour la collection et la dissémination de données sur le secteur minier devraient être :

1. Assurer la fiabilité des données
2. Assurer que les données nécessaires à l'imposition soient collectées
3. Réduire l'effort nécessaire pour la collecte
4. Assurer la transparence et l'accessibilité des données
5. Eviter le chevauchement inutile des responsabilités
6. Harmoniser le plus possible les données et utiliser une même terminologie
7. Avoir un système fiable pour stocker les données

4.3. Recommandations

4.3.1. Collecte de données sur la production, les livraisons, les ventes et exportations

Afin de pouvoir évaluer les rapports périodiques que les détenteurs des droits miniers sont tenus de livrer, la DGMG doit avoir des informations sur la production. Si les redevances minières sont éliminées, comme il a déjà été proposé, les détenteurs de droits ne seraient pas en principe obligés de rapporter leur production. Toutefois, ces données sont utiles pour avoir une image claire du développement du secteur. Ainsi, si les données ne sont pas utilisées directement pour lever des impôts, les sociétés devraient en toute logique rapporter correctement leur production. Ces données devraient être entrées dans le cadastre comme un dossier attaché au permis. Cela permettrait à toutes les autres agences d'accéder à ces informations.

L'OTR (CI) utilise des données sur les ventes afin de pouvoir calculer la TVA et vérifier la base de l'impôt sur les bénéfices. Il n'y a pas de besoin évident de changer les procédures utilisées. L'introduction des comptes de TVA devrait faciliter la tâche.

L'OTR (CDDI) vérifie les exportations et doit ainsi collecter les données. Si, comme il a déjà été recommandé, la redevance minière est partiellement remplacée par une taxe d'exportation, la responsabilité du CDDI se verrait élargie et il serait encore plus important de collecter les données correctement.

Recommandation 3.1 : Que la DGMG soit responsable de la collection des données sur la production des matières minérales, la CI des données sur les ventes et la CDDI des données sur l'exportation.

4.3.2. Collecte des données sur les coûts d'exploitation, l'emploi et les achats

L'INSEED est responsable de la préparation des comptes nationaux et doit donc collecter des données sur la valeur ajoutée, dans le secteur minier comme dans les autres filières. L'OTR doit aussi collecter des données sur les coûts de production afin de déterminer l'impôt sur les bénéfices. Il ne serait probablement pas possible de coordonner les deux collections, d'abord parce que l'INSEED collecte ses données sur une base trimestrielle et l'OTR sur une base annuelle, mais aussi parce que les définitions des coûts à prendre en compte sont différentes.

4.3.3. Collecte des données sur la gestion de l'environnement et des questions sociales

Par ses inspections, la DGMG et d'autres agences, notamment l'ANGE, collecte des données sur ces matières. Sauf pour des données où il y est nécessaire de protéger des secrets commerciaux, les rapports de la DGMG devraient être publics et accessibles, normalement attachés au cadastre.

Recommandation 3.2 : Que les rapports d'une commission mixte sur ses inspections de la gestion environnementale et sociale des détenteurs de permis d'exploitation soient rendus publics.

4.3.4. Organisation et vérification

Du point de vue des méthodes et du fond, le comité de pilotage statistique devrait avoir une existence permanente afin d'assurer la pérennité et la constance du suivi des statistiques. Il devrait lui être attribué un mandat clair lui donnant la responsabilité de vérifier et de concilier toutes les données collectées sur le secteur minier. Du point de vue pratique, cela pourrait se faire par une réunion mensuelle ou trimestrielle où les données seraient analysées, entreprise par entreprise (comme il n'y a qu'une quarantaine d'entreprises tout au plus et que la plupart sont très petites, cela ne semble pas trop ambitieux). Toutes les agences concernées devraient

y être représentées ainsi que le secrétariat national de l'ITIE et le comité devrait être présidé par le Directeur Général de la DGMG.

Recommandation 3.3 : Créer un comité permanent de surveillance de la production et de production et conciliation des données statistiques sur le secteur minier. Ce comité aurait la responsabilité de vérifier et de concilier toutes les données collectées sur le secteur minier.

4.3.5. Publication et dissémination des données

Pour le moment, il semble que la quantité de données n'est pas assez importante pour qu'une base de données commune paraisse comme une solution indispensable. Par contre, toutes les agences doivent avoir accès au cadastre et elles devraient être encouragées d'y ajouter leurs données. De plus, la publication annuelle d'un résumé des statistiques sur la production, sur l'emploi et sur la contribution du secteur minier à l'économie nationale serait utile comme moyen d'informer les parties prenantes et le public de manière générale des activités et des caractéristiques du secteur. La publication devrait être la responsabilité du comité du pilotage statistique.

Recommandation 3.4 : Que les agences soient encouragées à ajouter leurs données au cadastre minier, et qu'un résumé annuel des données les plus importantes sur le secteur minier soit publié sous la responsabilité du comité permanent proposé dans la recommandation 3.3 ci-dessus.

Références

- Awua, P. 2016, Ghana's Mineral Rights and the Cadastral System (<http://www.burkina-emine.com/wp-content/uploads/2016/09/21-GHANA%E2%80%99S-MINERAL-RIGHTS-AND-THE-CADASTRAL-SYSTEM.pdf>), accede le 18 février 2018
- Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, 2009, ECOWAS Directive on the Harmonization of Guiding Principles and Policies in the Mining Sector
- Décret 2017-0023 portant fixation des taxes et redevances minières, Burkina Faso
- ITIE Togo, 2017, Rapport 2015.
- ITIE Togo, 2015, Rapport 2014.
- Loi N° 96-004/PR Portant code minier de la République Togolaise
- Loi N° 2003-012 Modifiant et complétant la Loi N° 96-004/PR Portant code minier de la République Togolaise
- Ministère des Mines et de l'Energie, 2012, La politique minière du Togo
- Ministère des Mines et de l'Energie, 2017, Rapport d'évaluation du SCM, 29 mai
- Oxford Business Group, 14 mars 2016, Ghana aims to leverage mining revenues (<https://oxfordbusinessgroup.com/news/ghana-aims-leverage-mining-revenues>), accédé le 19 février 2018)



www.adamsmithinternational.com

Headquarters
3 Albert Embankment
London
SE1 7SP
United Kingdom
T: +44 20 7735 6660

Africa
2nd Floor Cavendish
14 Riverside, Riverside
Drive
PO Box 26721-00100
Nairobi
Kenya
T: +254 20 444 4388

South Asia
Bharat Yuvak Bhawan
1 Jai Singh Road
New Delhi 110 001
India
T: +91 11 4150
2291/93/94/95

Asia Pacific
301/88 Foveaux Street
Surry Hills
Sydney NSW 2010
Australia
T: +61 2 8265 0000